

Projet de règlement grand-ducal

déterminant les modalités du recensement et de la désignation des infrastructures critiques

Avis du Conseil d'État

(30 janvier 2018)

Par dépêche du 23 août 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par lui-même.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique a pour objet de porter exécution de l'article 5 de la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, par la mise en place, au niveau national, d'une procédure de recensement et de désignation des infrastructures dites critiques dans les secteurs de l'énergie, des technologies de l'information et de la communication, des finances, de la santé, de l'alimentation, de l'eau, des transports, de l'industrie chimique et de l'administration publique.

Aux termes de l'article 2, point 4, de la loi précitée du 23 juillet 2016, on entend par infrastructure critique « tout point, système ou partie de celui-ci qui est indispensable à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population ou qui est susceptible de faire l'objet d'une menace particulière ».

La protection des infrastructures critiques fait l'objet du chapitre 4 de la loi précitée du 23 juillet 2016. Elle y est définie à l'article 4 comme étant « l'ensemble des activités visant à prévenir, à atténuer ou à neutraliser le risque d'une réduction ou d'une discontinuité de la disponibilité de fournitures ou de services indispensables à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population offerts par l'intermédiaire de l'infrastructure ainsi que le risque externe dont l'infrastructure est susceptible de faire l'objet. Un point, système ou partie de celui-ci ne répondant pas à la définition de l'article 2 de la loi précitée du 23 juillet 2016 peut être recensé et classifié comme infrastructure critique lorsque le fonctionnement d'une infrastructure critique en dépend ». De même, peut être recensé et désigné comme infrastructure critique un secteur

ou une partie de secteur dont tous les éléments ne répondent pas nécessairement à la définition du susdit article 2, mais dont l'ensemble est considéré comme tel.

Il est à noter qu'au niveau européen, la directive 2008/114/CE¹ traite du recensement et de la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que de l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection. La directive a été transposée en droit national luxembourgeois par le règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection². La définition de l'infrastructure critique, donnée par ladite directive et par le règlement grand-ducal de transposition, est identique à la définition de la même notion, inscrite à l'article 2, point 4, de la loi précitée du 23 juillet 2016. Dans le champ d'application du règlement grand-ducal précité du 12 mars 2012 tombent exclusivement les infrastructures critiques dites européennes (ou « ICE »). Il s'agit des infrastructures critiques situées au Luxembourg dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact considérable sur au moins un autre État membre de l'Union européenne, l'importance de cet impact étant évaluée en termes de critères intersectoriels³.

Dans le champ d'application de la loi précitée du 23 juillet 2016 et, partant, du règlement grand-ducal en projet, tombent donc les infrastructures critiques au sens de l'article 2 de cette loi qui ne sont pas à considérer comme infrastructures critiques européennes au sens de l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 12 mars 2012, pour autant qu'elles concernent les secteurs de l'énergie, des technologies de l'information et de la communication, des finances, de la santé, de l'alimentation, de l'eau, des transports, de l'industrie chimique et de l'administration publique.

Pour de plus amples détails, le Conseil d'État renvoie à l'exposé des motifs du règlement grand-ducal en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} se limite à énoncer l'objet du règlement grand-ducal en projet. Il est à supprimer comme étant sans apport normatif.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

L'article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État) énonce les secteurs d'activité auxquels le règlement grand-ducal en projet est censé s'appliquer. Il s'agit des « secteurs de l'énergie, des technologies de l'information et de la communication, des finances, de la santé, de l'alimentation, de l'eau, des transports, de l'industrie chimique et de l'administration publique ».

¹ Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.

² Mémorial A n° 45 du 15 mars 2012, p. 449.

³ Règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection, article 3, point b).

La description du champ d'application du règlement grand-ducal en projet telle qu'elle résulte de l'article sous revue est plutôt vague. Le commentaire de l'article est à cet égard beaucoup plus détaillé.

Ainsi, selon le commentaire de l'article, les secteurs d'activité visés se déclinent « par analogie au règlement NACE⁴ » comme suit :

- « - Le secteur de l'énergie comprend la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole.
- Le secteur des technologies de l'information et de la communication s'étend d'un côté sur les domaines de la programmation informatique, de la gestion d'installations informatiques, du traitement de données, de l'hébergement de services d'information et des portails internet. Le volet de la communication couvre les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil et les télécommunications par satellite.
- Le secteur des finances inclut les activités de la Banque centrale, ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers.
- Le secteur de la santé compte les activités hospitalières, ainsi que les laboratoires d'analyses médicales.
- Le secteur de l'alimentation comprend l'approvisionnement alimentaire, la production alimentaire et la sécurité alimentaire.
- Le secteur de l'eau englobe le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets.
- Le secteur des transports se compose du transport terrestre (par route et ferroviaire), du transport par eau (maritime et fluvial), du transport aérien et des activités de poste et de courrier.
- Le secteur de l'industrie chimique vise les infrastructures manipulant des substances dangereuses.
- L'administration publique se lit dans le sens large du terme et vise notamment les services de prérogative publique, telle que la défense, la justice, les activités d'ordre public et de sécurité et les services de secours. »

Afin de permettre aux administrés de connaître plus précisément les activités visées dans les différents secteurs, le Conseil d'État demande aux auteurs de reprendre la liste de ces activités dans le libellé de l'article sous revue. En ce qui concerne « l'administration publique », il faut indiquer avec un minimum de précision ce qu'il y a lieu de comprendre par administration publique « au sens large du terme », en donnant une énumération des différentes administrations étatiques et communales concernées.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

⁴ Règlement (CE) n° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2 et modifiant le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil ainsi que certains règlements (CE) relatifs à des domaines statistiques spécifiques.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

À l'article 4 (3 selon le Conseil d'État) *in fine*, le terme « potentielles » est à supprimer pour être dépourvu d'apport normatif.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

L'article 5 (4 selon le Conseil d'État) traite de la désignation des infrastructures qui, aux termes du recensement, sont à considérer comme critiques.

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue, en disposant que « les infrastructures critiques sont désignées par arrêté grand-ducal », constitue une redite par rapport à l'article 7 de la loi précitée du 23 juillet 2016⁵ et est, partant, à omettre.

Aux termes du paragraphe 2, « le Haut-Commissariat à la Protection nationale informe le propriétaire ou opérateur de l'infrastructure de la désignation de celle-ci comme infrastructure critique ».

Comme toute autre décision administrative à caractère individuel, l'arrêté grand-ducal de désignation d'une infrastructure comme infrastructure critique ne devient opposable à l'égard des intéressés – dont, en premier lieu, les propriétaires et opérateurs de telles infrastructures –, que par la notification de la décision qui leur est faite. En l'absence d'une disposition légale contraire, la notification n'est soumise à aucune exigence de forme particulière, la preuve de la notification incombant à l'administration. Dans ce contexte, se pose la question de savoir si l'information à destination du propriétaire ou de l'opérateur, prévue au paragraphe 2 sous revue, est censée constituer la notification ou si elle vient s'ajouter à celle-ci. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de supprimer le paragraphe 2 de l'article sous revue et de s'en tenir pour la notification au droit commun de la procédure administrative non contentieuse.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

⁵ Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, article 7 : « La désignation d'une infrastructure critique fait l'objet d'un arrêté grand-ducal ».

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire « Le présent règlement ~~grand-ducal~~ s'applique aux secteurs [...] ».

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Par ailleurs, les énumérations se terminent par un point-virgule, sauf le dernier élément qui se termine par un point final.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 30 janvier 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes